

Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità.

di Filippo Scuto*

Sommario: 1. Premessa: il contesto di partenza ed il tentativo della l. n. 234/2012 di rafforzare il ruolo del Parlamento italiano negli affari europei. – 2. Il Parlamento nel processo decisionale relativo alla posizione da assumere in sede europea. – 3. Il ruolo delle Camere come soggetti autonomi nel processo decisionale europeo: rischi di un indebolimento del raccordo con il Governo? – 4. Brevi cenni al ruolo del Parlamento nell’attuazione del diritto dell’Unione: un quadro particolarmente problematico. – 5. Alcune brevi osservazioni sul possibile impatto della riforma dei regolamenti parlamentari e della riforma costituzionale. – 5. Conclusioni.

1. Premessa: il contesto di partenza ed il tentativo della l. n. 234/2012 di rafforzare il ruolo del Parlamento italiano negli affari europei

Le origini del coinvolgimento del Parlamento italiano nella formazione del diritto dell’Unione europea testimoniano un’indubbia debolezza ed una limitata influenza delle Camere in questo processo decisionale¹. Del resto, anche all’interno degli altri Stati membri, nel processo di integrazione europea i parlamenti nazionali hanno a lungo giocato un ruolo nettamente secondario rispetto ai rispettivi governi². I trattati istitutivi della Comunità europea escludevano infatti le assemblee legislative statali dal processo decisionale comunitario e, al tempo stesso, alla sostanziale marginalizzazione delle assemblee legislative si è accompagnata una continua e progressiva espansione delle politiche e delle normative comunitarie che ha avuto come conseguenza una diminuzione delle competenze legislative dei parlamenti nazionali in favore della Comunità, ora Unione europea.

In Italia, peraltro, l’assoluta ed indiscussa preponderanza del Governo appariva tanto più evidente dal momento che, oltre alla c.d. “fase ascendente” di creazione del diritto comunitario, anche la “fase discendente”, finalizzata all’attuazione e all’implementazione delle norme comunitarie, si è caratterizzata, sin dall’inizio, per un evidente protagonismo del Governo quale soggetto promotore dell’iniziativa legislativa (di delega) e responsabile dell’implementazione normativa attraverso l’adozione di decreti legislativi e regolamenti governativi³.

Con il susseguirsi degli interventi legislativi in materia, però, le funzioni e le attribuzioni del Parlamento si sono progressivamente ampliate, sino alle più recenti evoluzioni contenute nella legge n. 234 del 2012⁴ che sotto diversi aspetti ha ridisegnato il ruolo del Parlamento negli affari europei nel senso di un più spiccato protagonismo rispetto al passato.

* Professore Associato di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Milano. Il contributo risulta aggiornato al 30 giugno 2015.

¹ Ripercorre le prime fasi del ruolo del Parlamento nella fase ascendente A. VUOLO, *Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, 2008, 529 ss.

² Come sottolinea P. BILANCIA, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national Constitutional Law*, Milano, 2012, 87, «It’s undoubted that the European integration process enhanced more and more the role of the National Governments than that of the National Parliaments (NP)».

³ Cfr. M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006; C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione delle politiche dell’Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, fasc. 3, 2013, 702.

⁴ Legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea”. La parte della legge relativa alla fase scendente è quella contenuta nel Capo II, “Partecipazione del Parlamento alla definizione della politica europea dell’Italia e al processo di formazione degli atti dell’Unione europea”, dall’art. 3 all’art. 17 della legge.

La l. n. 234, che ha abrogato la precedente normativa, ha dovuto adeguare l'ordinamento nazionale alle novità contenute nel Trattato di Lisbona relative, in particolare, al ruolo dei parlamenti nazionali. Visto sotto questo profilo, l'ultimo intervento del legislatore non appare il frutto di una solida volontà riformatrice finalizzata a migliorare i meccanismi interni di regolazione della partecipazione italiana agli affari europei, quanto, piuttosto, un necessario adeguamento alle novità delineate dai Trattati⁵. Ciò non significa che gli interventi in materia contenuti nella legge n. 234 non rappresentino, potenzialmente, un'importante evoluzione per quanto concerne il ruolo del Parlamento, specie laddove (in relazione alla fase ascendente) le disposizioni mirano a rafforzarne i poteri tentando di riequilibrare i rapporti di forza – a lungo nettamente sbilanciati – con il Governo.

Le dinamiche relative alla fase ascendente si muovono nel quadro di una sostanziale assenza di riferimenti costituzionali. Nell'ambito di una disciplina che, come noto, trova un suo limitato fondamento, sin dalle origini, nell'art. 11 Cost., neppure la riforma del Titolo V della Costituzione ha introdotto disposizioni relative alla fase ascendente⁶, né vi è stato un adeguamento costituzionale a seguito dei nuovi poteri affidati ai parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona⁷. Il che comporta, da un lato, la necessità di affidarsi al legislatore per la relativa disciplina di riferimento⁸, dall'altro, di inquadrarne il concreto svolgimento nell'ambito della forma di governo parlamentare in cui il ruolo delle Camere non si limita all'accordo ed alla revoca della fiducia ma si estende alle funzioni parlamentari di controllo ed indirizzo politico che devono rappresentare l'aspetto essenziale della dialettica tra Governo e Parlamento nel processo di formazione del diritto e delle politiche dell'Unione.

Al fine di rafforzare il ruolo di controllo ed indirizzo politico del Parlamento in questo ambito, il legislatore del 2012 ha introdotto un articolato sistema di obblighi di informazione del Governo nei confronti del Parlamento che è indubbiamente più approfondito rispetto al passato⁹. All'interno del Governo, spetta in massima parte al Presidente del Consiglio, pur con il coinvolgimento dei singoli ministeri, il compito di assicurare il flusso di informazione alle Camere,

⁵ Sottolineano questo aspetto P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2012, 838, secondo cui risulta chiaro che «proprio l'assunzione al livello delle norme dei trattati della definizione delle modalità di partecipazione dei Parlamenti nazionali, in quanto istituzioni in sé considerate, al processo di integrazione abbia fornito il destro per ripensare complessivamente la normativa interna a questo riguardo»; G. RIVISECCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2013, 465, secondo cui il legislatore nazionale ha subito l'andamento incalzante delle riforme dei Trattati. Vi è stato comunque chi, come A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle camere*, in *Federalismi.it*, 1, 2013, ha sottolineato la portata riformatrice della legge ritenendola una delle più importanti riforme di sistema adottate negli ultimi anni.

⁶ I rinnovati artt. 117 e 120 Cost. non hanno ad oggetto la fase ascendente, essendo l'unica eccezione il quinto comma dell'art. 117 Cost. che, peraltro, si limita all'ambito della partecipazione al processo di formazione degli atti normativi europei da parte delle Regioni: «Le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitarie provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato».

⁷ In favore di un intervento di revisione costituzionale in questo ambito che avrebbe consentito di dare rilievo costituzionale e giustiziabilità davanti alla Corte costituzionale alle competenze del Parlamento, si sono espressi. S. MANGIAMELI, E. DI SALVATORE, *Il nuovo assetto dell'Unione europea e l'impatto sulla forma di governo italiana*, in R. CERRETO (a cura di), *La democrazia italiana, forme, limiti, garanzie*, Roma, 2010, 257 ss.

⁸ Come rileva A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, 916, del resto, la disciplina dei rapporti con l'Unione europea si caratterizza da sempre per una scarsa disciplina costituzionale ed un ampio spazio di intervento assegnato al legislatore.

⁹ In generale, sulle evoluzioni apportate dalla legge n. 234 rispetto alla precedente legge «Buttiglione» del 2005 si rinvia a M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2013, 905 ss. Per una dettagliata descrizione di ogni aspetto della disciplina introdotta dalla l. n. 234 in ordine alla fase ascendente, si rinvia a A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle camere*, cit.

sostituendosi così, di fatto, al Ministro degli esteri nel ruolo di primo interlocutore delle istituzioni europee¹⁰.

La partecipazione del Parlamento al processo decisionale europeo ed alla fase di formazione delle normative e delle politiche europee si concretizza, innanzitutto, in un generalizzato obbligo di informazione a carico del Governo per quel che riguarda tutti gli atti ed i documenti prodotti dagli organi dell'Unione europea¹¹. Peraltro, va rilevato che questo obbligo di informazione previsto dal legislatore italiano non aggiunge nulla rispetto a quanto già previsto dal Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea allegato al Trattato di Lisbona.

Il flusso di informazioni che il Governo deve trasmettere al Parlamento comprende anche altri aspetti. Innanzitutto, il Presidente del Consiglio o il Ministro degli affari europei devono informare le Camere all'atto della proposta o della designazione da parte del Governo dei membri italiani presso le istituzioni dell'Unione, rendendo nota la procedura seguita per addivenire alla designazione e motivandola¹². Il Parlamento deve essere informato, con cadenza trimestrale, sulle procedure giurisdizionali, di pre-contenzioso e d'infrazione che riguardano l'Italia¹³. Inoltre, il Governo deve presentare alle Camere una relazione trimestrale riguardante l'andamento dei flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea¹⁴.

Le Camere sono quindi destinatarie di un flusso di informazioni indubbiamente imponente. Il Parlamento, di conseguenza, è chiamato a dedicare maggiore sforzo ed attenzione alle tematiche europee rispetto al passato. Le Camere dovrebbero, inoltre, essere abili ad operare una selezione tra la molteplicità dei documenti in arrivo, al fine di individuare gli atti ed i documenti che si ritiene possano essere di maggiore interesse per il nostro Paese e, su di essi, concentrare l'attenzione e promuovere atti di indirizzo. Appare quindi opportuno uno scrutinio di tipo qualitativo e selettivo poiché sarebbe impossibile concentrare l'attenzione con i dovuti approfondimenti su tutta la documentazione in arrivo. Si tratta indubbiamente di un'opera delicata ed importante che dovrebbe essere finalizzata a consentire al primo organo titolare della legittimazione democratica di svolgere il suo controllo ed esercitare un'influenza sui più importanti processi decisionali in corso.

2. Il Parlamento nel processo decisionale relativo alla posizione da assumere in sede europea

Il continuo flusso informativo che deve caratterizzare i rapporti tra Parlamento e Governo è confermato dagli obblighi di informazione del Parlamento che ricadono sul Governo prima e dopo lo svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'UE. Il Governo è infatti tenuto ad illustrare alle Camere la posizione che intende assumere in sede europea e ad informare i competenti organi parlamentari sugli esiti di tali riunioni entro quindici giorni. Va peraltro rilevato che l'art. 4 della l. n. 234 opera una distinzione tra le riunioni del Consiglio europeo e quelle del

¹⁰ Cfr. G. RIVOSECCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, cit., 470. Secondo l'A., peraltro, l'intento del legislatore del 2012 è stato quello di rafforzare il controllo parlamentare anche individuando nel Presidente del Consiglio l'interlocutore unico ed effettivamente responsabile degli indirizzi assunti sui progetti di atti normativi e sulle politiche europee.

¹¹ Cfr. artt. 4 e 6, l. n. 234/2012.

¹² Art. 17, l. n. 234/2012. Si tratta di una novità introdotta dal legislatore del 2012. Si prevede, inoltre, che, dopo l'effettiva assunzione delle funzioni da parte delle persone incaricate dal Governo, le Commissioni parlamentari competenti possano chiederne l'audizione.

¹³ Artt. 14 e 15, l. n. 234/2012. Oltre alle Camere, il Governo trasmette alla Corte dei conti, alle regioni e alle province autonome un elenco, articolato per settore e materia, delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea che riguardino l'Italia, dei rinvii pregiudiziali e delle procedure d'infrazione avviate nei confronti dell'Italia. Entro venti giorni dalla comunicazione relativa all'avvio di una procedura di infrazione, il Ministro con competenza prevalente è tenuto a trasmettere alle Camere una relazione che illustra le ragioni che hanno determinato l'inadempimento o la violazione contestati con la procedura d'infrazione, indicando altresì le attività svolte e le azioni che si intende assumere ai fini della positiva soluzione della procedura stessa. La relazione è trasmessa contestualmente al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei. Le Camere possono assumere al riguardo tutte le opportune deliberazioni in conformità ai rispettivi Regolamenti.

¹⁴ Art. 16, l. n. 234/2012.

Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. L'obbligo di informazione del Parlamento sulla posizione che intende assumere il Governo si limita alle riunioni del Consiglio europeo. Non vi è, invece, un obbligo automatico di informazione da parte del Governo per quanto riguarda le riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea: il Governo, in questo caso, deve riferire ai competenti organi parlamentari solo su loro richiesta¹⁵. Sui progetti di atti legislativi europei e su ogni questione portata alla loro attenzione le Camere possono esercitare il loro potere di indirizzo adottando ogni opportuno atto di indirizzo al Governo, secondo quanto disposto dai rispettivi regolamenti¹⁶. La legge n. 234 prevede che la posizione assunta dal Governo nelle sedi europee debba «essere coerente» con gli indirizzi definiti dalle Camere, disposizione, quest'ultima, che rafforza il ruolo del Parlamento rispetto al passato¹⁷.

Si tratta, evidentemente, di uno degli aspetti di maggiore importanza del raccordo tra Parlamento e Governo nella fase ascendente. L'attività svolta dal Parlamento può infatti consentirgli di partecipare indirettamente al processo legislativo europeo condizionando ed influenzando la posizione che esprime il Governo in sede europea. Sul punto, però, pur procedendo a rafforzare il ruolo del Parlamento, il legislatore del 2012 ha scelto di non rivoluzionare il rapporto Parlamento-Governo consentendo in ogni caso al Governo di non attenersi agli indirizzi delle Camere ed avere, quindi, l'ultima parola in sede europea. Il Governo può dunque discostarsi dalle indicazioni delle Camere e, in questo caso, il Presidente del Consiglio o il Ministro competente è comunque tenuto a riferire tempestivamente ai competenti organi parlamentari fornendo adeguate motivazioni della propria scelta¹⁸.

È stata quindi confermata la scelta di escludere il c.d. “mandato negoziale”, previsto invece in altri Stati membri, che vincola il governo ad attenersi nel negoziato in sede europea al mandato ricevuto dal proprio parlamento¹⁹ e che, se introdotto, avrebbe rovesciato le dinamiche del rapporto Parlamento-Governo negli affari europei rafforzando notevolmente i poteri del primo rispetto al secondo. Del resto, vincolare in maniera eccessiva il Governo al mandato ricevuto dalle Camere non sarebbe probabilmente una scelta oculata poiché impedirebbe al Governo di partecipare alle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione Europea con il necessario margine di manovra che, invece, è richiesto in contesti caratterizzati da complesse ed articolate trattative in rapida evoluzione e che necessitano di agire con flessibilità, anche nell'ottica di una migliore tutela degli interessi nazionali. Uno degli aspetti decisivi dello sviluppo della fase ascendente si caratterizza, pertanto, per una (forse inevitabile) prevalenza del Governo sul Parlamento nel senso che spetta al primo, pur con tutti i limiti stabiliti dal legislatore, delineare in ultima istanza la posizione italiana in sede europea.

¹⁵ Tale disallineamento, su cui si tornerà tra breve, confermato dalla l. n. 234, si verificava già in precedenza. Sul punto si veda A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle camere*, cit.

¹⁶ Art. 7, l. n. 234/2012. Sulla disciplina dei regolamenti di Camera e Senato in materia si veda D. GIROTTO, *Parlamento italiano e processo normativo europeo*, Napoli, 2009, 185 ss.

¹⁷ Si tratta di un'evoluzione rispetto alla legge Buttiglione ed alle sue modifiche avvenute mediante l'art. 7, l. n. 96/2010 in cui si prevedeva in maniera assai più blanda che il Governo “tenesse conto” degli indirizzi espressi dalle Camere. Si veda, sul punto, N. LUPO, P. FALLETTA, *L'attuazione a livello statale*, in G. DI COSIMO (a cura di), *L'Italia inadempiente. La difficile attuazione del diritto europeo in materia ambientale*, Padova, 2012, 101 ss.

¹⁸ Secondo quanto previsto dall'art. 7, par. 2, l. n. 234/2012.

¹⁹ In base al sistema del mandato negoziale il Governo è tenuto ad esporre agli organi parlamentari competenti la posizione che intende assumere prima della riunione in sede europea. Successivamente gli organi parlamentari formulano un mandato al quale il Governo è vincolato politicamente, e in alcuni casi giuridicamente, quando parteciperà alla riunione. Nel caso del mandato negoziale il controllo esercitato dal Parlamento non riguarda la proposta di legge europea, bensì la posizione che il Governo intende assumere. Numerosi sono i parlamenti che adottano, pur con diverse modalità, il sistema del mandato negoziale: si tratta dei parlamenti danese, svedese, finlandese, austriaco, polacco, lettone, slovacco e sloveno. Per una completa analisi dei sistemi adottati nei diversi Stati membri si rinvia alle informazioni contenute nel sito web della Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC), istituita a Parigi il 16-17 novembre 1989, www.cosac.eu. Sul mandato negoziale si veda E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2009, 459 ss.

Rispetto al passato, tuttavia, il Parlamento risulta maggiormente garantito quanto alla possibilità di influire nel processo e di rafforzare il dialogo con il Governo, anche influenzandone la posizione, sia nella fase precedente che in quella successiva alle riunioni in sede europea. Sul punto, peraltro, va evidenziato un sostanziale ritardo del Parlamento, che ha origini risalenti nel tempo ma che si è protratto anche negli ultimi anni, in relazione all'adozione di atti di indirizzo al Governo che precedano la partecipazione di quest'ultimo alle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea. Non ancora sviluppato a sufficienza risulta, infatti, il raccordo tra Parlamento e Governo in questo ambito poiché il Parlamento non ha utilizzato al meglio lo strumento che gli consente di interloquire con il Governo e predisporre atti di indirizzo in vista delle riunioni del Consiglio dell'UE, al fine di intervenire indirettamente nel processo legislativo dell'Unione²⁰.

Merita di essere inoltre evidenziato che, in base alle previsioni contenute nella legge n. 234, il coinvolgimento del Parlamento nella fase ascendente segue una direzione pressoché analoga per quanto riguarda l'adozione di nuove regole relative ad accordi in materia finanziaria, monetaria ed al governo comune dell'eurozona²¹. Sul punto, va però sottolineato che anche un maggiore impegno del Parlamento in questo ambito non sarebbe comunque sufficiente a compensare gli squilibri derivanti dall'impianto previsto dall'attuale assetto del governo comune dell'eurozona il cui processo decisionale trascura ampiamente le sedi di legittimazione democratica²². In assenza di una riforma delle norme comuni europee adottate in questa materia, i margini di azione "dal basso" dei parlamenti nazionali appaiono comunque notevolmente ristretti.

In base alle previsioni legislative attualmente in vigore, dunque, il Governo rimane indubbiamente l'attore protagonista della fase ascendente, ma il Parlamento è dotato di strumenti che, se ben utilizzati, lo potrebbero ergere a ruolo di "co-decisore" – sia pur senza poteri di veto – attraverso un rafforzamento ed una maggiore "istituzionalizzazione" del raccordo con il Governo. Data la sua importanza, la fase ascendente dovrebbe peraltro diventare una delle più rilevanti occasioni di verifica del rapporto di fiducia tra l'Esecutivo e la propria maggioranza parlamentare, nonché di esercizio da parte del Parlamento del potere di indirizzo e controllo.

Tra le note positive, va certamente riconosciuto agli ultimi tre Governi succedutisi a partire dal 2011 il merito di aver tenuto costantemente informate le Camere sulle grandi questioni all'esame delle Istituzioni europee e, in particolare, sugli sviluppi riguardanti la *governance* economica e le misure di risposta alla crisi.

Negli ultimi anni, infatti, Il Governo ha più volte reso informazioni alle Camere al fine di ottenere dalle stesse atti di indirizzo politico in vista di importanti Consigli europei, sull'esito dei quali il Governo ha poi riferito al Parlamento²³. Si è quindi consolidato, quale strumento di

²⁰ Cfr. ancora, sul punto, A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle camere*, cit. Negli ultimi anni le audizioni precedenti le riunioni del Consiglio dell'Unione europea hanno infatti avuto carattere episodico ed il rapporto tra le commissioni competenti ed i rappresentanti del Governo non ha pertanto assunto i caratteri di un confronto regolare. Alla scarsa applicazione del meccanismo ha certamente contribuito il fatto che, come si è visto in precedenza, per quanto riguarda le riunioni del Consiglio dell'Unione europea debba spettare ai competenti organi parlamentari richiedere al Governo di riferire prima delle riunioni (sulla base di quanto ora previsto dall'art. 4, l. n. 234) e ciò si è verificato in un numero ridotto di casi.

²¹ Art. 5, l. n. 234/2012.

²² Cfr., sul punto, P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona ed i riflessi sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012.

²³ Per quanto riguarda il 2014, in relazione al semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, la Camera ed il Senato hanno approvato risoluzioni sulle comunicazioni del Governo in vista del Consiglio europeo di Bruxelles del 26-27 giugno 2014 e sulle linee programmatiche del semestre di presidenza italiana. Con la sua comunicazione il Presidente del Consiglio ha annunciato alle Camere la volontà di utilizzare il semestre di presidenza italiana come occasione per adottare sul piano interno un pacchetto di riforme e proporre quindi all'Unione europea uno «scambio tra il processo di riforme e l'utilizzo di margini di flessibilità» nell'applicazione dei vincoli di bilancio in sede europea. Le Camere, negli atti di indirizzo approvati, hanno ritenuto che tale obiettivo dovesse essere accompagnato da una strategia per la crescita e l'occupazione basata sul «rafforzamento dell'unione economica e monetaria, il potenziamento della competitività industriale, la diffusione delle tecnologie digitali, il raggiungimento della sicurezza energetica e il sostegno all'economia verde, la promozione del turismo e della cultura, l'incremento dei livelli e della

attuazione della legge n. 234, lo svolgimento, prima del Consiglio europeo, di comunicazioni da parte del Presidente del Consiglio, comunicazioni che, nell'attuazione della legge "Buttiglione" del 2005, venivano in precedenza affidate al Ministro degli Esteri presso le Commissioni riunite Esteri e Politiche dell'Unione europea. Da questo punto di vista, è certamente positivo il coinvolgimento diretto del Presidente del Consiglio e delle Assemblee di Camera e Senato nel raccordo sistematico che si è consolidato tra Parlamento e Governo in relazione alle riunioni del Consiglio europeo. Sugli esiti del Consiglio europeo il Governo riferisce, di norma, mediante comunicazioni da parte del Ministro degli affari europei o, come avviene con il Governo Renzi, del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega alle Politiche europee, presso le Commissioni riunite Esteri e Politiche dell'Unione europea di Camera e Senato.

La debolezza del raccordo tra Parlamento e Governo sembra dunque riguardare, soprattutto, come si è già rilevato, il processo decisionale che precede le riunioni del Consiglio dei Ministri dell'UE. A tale riguardo va ricordato che si è delineato nella prassi, sin dall'entrata in vigore della legge n. 11 del 2005, un forte disallineamento tra le riunioni del Consiglio europeo e quelle del Consiglio dell'UE²⁴. Lo svolgimento di audizioni dei rappresentanti del Governo prima e dopo le riunioni del Consiglio UE è infatti avvenuto soltanto in via episodica e non si è di conseguenza instaurato un rapporto basato sulla continuità e sul confronto tra i Ministri di settore, che partecipano alle riunioni in sede europea, e le Commissioni parlamentari competenti. Dal mancato raccordo in questo ambito deriva il dato indubbiamente negativo della presenza soltanto occasionale dei rappresentanti del Governo nelle sedute delle Commissioni parlamentari in cui sono esaminati progetti di legge europei. A riguardo, non ha certamente giovato la disciplina stabilita dal legislatore che, come si è visto, ha previsto l'attivazione del raccordo con il Governo per quanto riguarda le riunioni del Consiglio UE solo su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti, richiesta formulata in un numero ridotto di casi. Sul punto, sarebbe probabilmente opportuna una modifica della legge n. 234 che prevede soltanto per le riunioni del Consiglio europeo l'obbligo di informazione del Parlamento da parte del Governo, estendendo tale obbligo anche per le riunioni del Consiglio dei Ministri. La mancanza di un raccordo continuo e sviluppato in questo ambito è certamente un elemento di notevole criticità poiché tale carenza riguarda l'*iter* che conduce all'adozione degli atti legislativi dell'Unione e si ripercuote negativamente su un aspetto cruciale delle funzioni di indirizzo e controllo parlamentare negli affari europei.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, è indubbio che per un'efficace implementazione delle regole previste dal legislatore è certamente necessario un più intenso impegno del Governo per mettere il Parlamento nelle condizioni di esercitare le sue funzioni, dando piena attuazione a tutti gli obblighi previsti dalla l. n. 234. Ma, al tempo stesso, è indispensabile un maggiore impegno da parte delle Camere nell'avvalersi in via più sistematica ed efficace degli strumenti di intervento previsti dal legislatore. Per assumere un ruolo più rilevante in questo ambito le Camere dovrebbero infatti concentrare in misura più significativa, rispetto a quanto fatto sinora,

qualità dell'istruzione». Parimenti, la Camera ed il Senato hanno approvato risoluzioni sulla politica europea dell'Italia in vista del Consiglio europeo di Bruxelles del 20-21 Marzo 2014. Il 22 ottobre 2014 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha reso comunicazioni alle Camere in vista del Consiglio europeo di Bruxelles del 23-24 ottobre 2014. In particolare ha esposto la posizione del Governo sul c.d. pacchetto Clima-Energia 2030 e sulle misure da adottare in relazione alla situazione economica. La Camera ed il Senato hanno approvato risoluzioni sulla politica europea dell'Italia in vista di questo Consiglio europeo. La Camera dei deputati, in particolare, ha approvato una risoluzione nelle quale si impegnava il Governo: a raggiungere un accordo politico sul prossimo quadro Clima-Energia 2030; a rilanciare il dibattito sulle tematiche economiche, sulla crescita e sull'occupazione, per esplorare quanto prima nuove modalità per promuovere le riforme strutturali negli Stati membri e stimolare gli investimenti; a perseguire attraverso proposte concrete le finalità alla base dei partenariati per la crescita e la occupazione, in ottemperanza agli impegni presi dal Consiglio europeo del dicembre 2013, con l'obiettivo di collegare fra loro la realizzazione delle necessarie riforme e la flessibilità consentita dalle regole; ad assicurare un sostegno alla Strategia dell'Unione europea per la regione Adriatico-Ionica; a sostenere l'urgenza di una strategia comune e condivisa per la definizione concreta del diritto d'asilo europeo, anche mediante la revisione del regolamento cosiddetto "Dublino III".

²⁴ Cfr. Camera dei deputati, *Osservatorio sulla legislazione. Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Volume Secondo, Tomo II, Roma, 2014, 554.

la loro attenzione sul processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni ed alla predisposizione degli atti dell'Unione europea.

3. Il ruolo delle Camere come soggetti autonomi nel processo decisionale europeo: rischi di un indebolimento del raccordo con il Governo?

Nel quadro della disciplina relativa alla partecipazione italiana alla formazione del diritto europeo il legislatore ha assegnato alle Camere alcuni poteri diretti che, quantomeno formalmente, possono essere esercitati in maniera autonoma dal Governo prescindendo dunque, in tutto o in parte, dal rapporto con lo stesso. Si tratta di previsioni la cui disciplina deriva, in molti casi, direttamente dai Trattati UE²⁵.

Rientra in questa categoria, *in primis*, il controllo di sussidiarietà *ex ante* che ciascuna Camera è chiamata ad effettuare per verificare la conformità di una proposta di atto legislativo dell'Unione rispetto ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Sebbene, sino ad oggi, l'attivazione dell'*early warning system* a seguito di pareri motivati presentati dalle Camere nazionali abbia avuto una portata limitata²⁶, è evidente che questo potere affidato alle Camere potrebbe avere l'effetto di indebolire il raccordo con il Governo nella fase ascendente poiché le Camere hanno la possibilità di assumere posizioni divergenti rispetto al proprio Governo sulle proposte di atti legislativi dell'Unione²⁷. Ad esempio, sarebbe certamente complicata l'azione del Governo in sede di Consiglio qualora la Commissione decidesse di procedere comunque con una proposta di legge valutata negativamente da alcuni parlamenti nazionali e, tra questi, dalle nostre Camere. L'assenza di una posizione unitaria italiana potrebbe complicare la delicata fase negoziale in sede europea ed indebolire la posizione del Governo, con il rischio di ripercussioni negative sulla tutela degli interessi nazionali. La limitata attivazione del meccanismo dell'*early warning system* non ha, sino ad oggi, reso evidenti le criticità che potrebbe generare nel rapporto tra Parlamento e Governo, ma sviluppi futuri potrebbero palesarle. Peraltro, una migliore implementazione di questo strumento affidato ai parlamenti nazionali dovrebbe

²⁵ Per un esame approfondito delle norme previste per la fase ascendente dalla l. n. 234 dal punto di vista del legame con le norme dei Trattati UE si veda C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, cit. 704 ss.

²⁶ La procedura dell'*early warning system* assegna a ciascun Parlamento nazionale due voti – uno per camera in caso di Parlamenti bicamerali – da esprimere entro otto settimane dall'invio della proposta legislativa europea, mediante un parere motivato, ossia un parere con cui si rileva una violazione del principio di sussidiarietà. La soglia del “cartellino giallo” si raggiunge qualora i pareri motivati dei Parlamenti nazionali siano pari complessivamente ad un terzo dei voti. Se la proposta riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione di polizia (art. 76 TFUE), la soglia si abbassa ad un quarto. Il “cartellino giallo” ha come conseguenza l'obbligo da parte della Commissione di riesaminare l'atto, Commissione che può decidere di mantenerlo, modificarlo o ritirarlo. Qualora i pareri motivati raggiungano la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali scatta invece la soglia del “cartellino arancione”, la Commissione può comunque decidere di mantenere la proposta di atto legislativo, ma, in questo caso, il Parlamento europeo a maggioranza semplice o il Consiglio con il consenso del 55% dei suoi membri possono bloccare l'atto. Sino ad oggi, si sono registrati due casi di attivazione del “cartellino giallo”: nel 2012, sulla proposta di regolamento sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive; nel 2013 sulla proposta di regolamento per l'istituzione della Procura europea. Nel primo caso la Commissione ha deciso di ritirare la proposta, nel secondo caso ha invece deciso di mantenere la proposta. Sui casi di attivazione del “cartellino giallo” si veda C. FASONE, *Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà: il secondo “cartellino giallo” sull'istituzione della procura europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014, 165 ss.

²⁷ Richiamava tale pericolo, già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, P. BILANCIA, *Il carattere bifronte del principio di sussidiarietà*, cit., 135. A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle camere*, cit., rileva che nella prassi si sono in effetti verificati scostamenti tra la posizione del Governo e quella delle Camere in sede di verifica del rispetto della sussidiarietà (ad esempio nel caso del parere adottato dalla XIV Commissione della camera il 14 dicembre 2011 sulla proposta di regolamento generale sui fondi strutturali 2014-2020, nonostante il Ministro per la coesione territoriale avesse invitato la Commissione a valutare attentamente l'opportunità di ricorrere allo strumento perché ciò avrebbe potuto indebolire la posizione negoziale dell'Italia).

passare anche attraverso una più stretta cooperazione interparlamentare²⁸ che, però, rafforzando la rete europea dei parlamenti nazionali, potrebbe anch'essa contribuire ad indebolire il raccordo Parlamento-Governo nella fase ascendente.

Al fine di rafforzare la partecipazione ed il coinvolgimento delle Camere nel processo legislativo europeo, il legislatore ha inoltre previsto un'esplicita disciplina del c.d. "dialogo politico" con le istituzioni dell'Unione europea, in base al quale le Camere possono far pervenire alle Istituzioni dell'Unione (e contestualmente al Governo) le loro osservazioni sui progetti di atti legislativi europei e sugli altri atti che sono stati inviati partecipando quindi direttamente, senza il coinvolgimento del Governo, al dialogo politico europeo²⁹. A tale riguardo va rilevato che, nel dopo Lisbona, la partecipazione dei parlamenti nazionali alla fase ascendente sembra andare al di là del mero controllo di sussidiarietà e tende ad assumere, piuttosto, i caratteri di un controllo di tipo politico che entra nel merito delle proposte legislative europee, controllo indubbiamente più ampio della verifica limitata all'accertamento del rispetto del principio di sussidiarietà e che si realizza mediante il "dialogo politico" con la Commissione. Del resto, come ha evidenziato la stessa Commissione, il meccanismo del controllo di sussidiarietà e il dialogo politico costituiscono due facce della stessa medaglia, poiché «il principio di sussidiarietà è parte di una relazione politica più estesa tra la Commissione e i parlamenti nazionali³⁰».

Un ulteriore strumento a disposizione delle Camere è la c.d. riserva di esame parlamentare su una proposta di atto legislativo dell'Unione che può essere sollevata dal Governo in sede di Consiglio dell'UE su richiesta di ciascuna Camera e che ha l'effetto di precludere al Governo la possibilità di esprimersi in sede europea sinché le Camere non avranno effettuato il loro scrutinio sull'atto su cui è stata apposta la riserva. Al fine di non impedire al Governo di poter intervenire nel negoziato in corso, la pronuncia parlamentare deve comunque avvenire entro trenta giorni dalla comunicazione alle Camere, decorsi i quali il Governo può procedere anche in assenza di tale pronuncia³¹.

Le Camere dispongono, inoltre, della possibilità di attivare il c.d. "freno di emergenza" nei casi previsti dal Trattato di Lisbona. Su richiesta di entrambe le Camere, il Governo è tenuto a chiedere al Consiglio dell'UE che una proposta legislativa ritenuta di particolare rilevanza per gli interessi nazionali sia sottoposta all'esame del Consiglio europeo affinché in tale sede si giunga ad una posizione consensuale³². Il che consente dunque alle Camere, in casi specifici, di bloccare il

²⁸ Sui recenti sviluppi della cooperazione interparlamentare si veda A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014; A. MANZELLA, *La cooperazione interparlamentare nel "Trattato internazionale" europeo*, cit.

²⁹ Art. 9, l. n. 234/2012. Fatto salvo, comunque, "quanto previsto dagli articoli 7 e 8, sui progetti di atti legislativi e sugli altri atti trasmessi alle Camere in base al Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al Trattato sull'Unione europea, al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, e in base al Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea". La scelta di disciplinare con una norma *ad hoc* un istituto che non ha una copertura giuridica nei Trattati rappresenta un *unicum* rispetto agli altri Stati membri. Per tale motivo tale disposizione è stata criticata ritenendo che l'istituto potesse essere lasciato più liberamente all'evoluzione della prassi. Si veda, sul punto, A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle camere*, cit. G. RIVOSECCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, cit., 469, ha invece evidenziato come la scelta di attrarre al diritto positivo le forme di interlocuzione tra Commissione europea e Parlamento nazionale sembri rispondere all'esigenza di conferire autonomia alle camere nelle nuove procedure decisionali europee.

³⁰ Cfr. Commissione europea, COM (2010) 291 def., Relazione annuale 2009 sui rapporti tra la Commissione europea e i parlamenti nazionali.

³¹ La disciplina della riserva di esame parlamentare è contenuta nell'art. 10, l. n. 234 del 2012.

³² Art. 12, l. n. 234 del 2012. Si noti che il freno di emergenza può essere attivato anche autonomamente dal Governo. Il freno di emergenza può essere attivato in base a specifici casi previsti dal Trattato di Lisbona e, in particolare, in materia di sicurezza sociale e libera circolazione dei lavoratori (art. 48.2 TFUE); in materia di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e di cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale (art. 82.3 TFUE); in materia di norme minime relative alla definizione dei reati e delle

processo legislativo europeo e di trasferirlo nella sede intergovernativa in cui è comunque necessaria l'unanimità. Anche in questo caso, decorsi trenta giorni dalla trasmissione alle Camere, il Governo può esprimere un voto favorevole sulle proposte anche in mancanza della pronuncia parlamentare.

Dalle previsioni contenute nei Trattati derivano anche specifici poteri dei parlamenti nazionali per quanto riguarda le procedure semplificate di modifica di norme dei trattati. A tal fine, le Camere devono essere tempestivamente informate dal Governo³³. Sul punto, va rilevato che in relazione alla c.d. clausola passerella di tipo generale – in base alla quale il Consiglio europeo può (con delibera adottata all'unanimità) sostituire una procedura legislativa speciale con una procedura legislativa ordinaria e la delibera all'unanimità con la delibera a maggioranza qualificata – è sufficiente l'opposizione di un solo Parlamento nazionale per impedire di adottare la decisione ed attivare la clausola³⁴. Ogni parlamento nazionale è quindi dotato in questo ambito di un vero potere di veto che prescinde dalla posizione assunta dal proprio governo in sede europea. L'eventuale opposizione di un parlamento nazionale, peraltro, sarebbe probabilmente più difficile da superare rispetto ad un possibile veto di un Governo che potrebbe venire meno attraverso il negoziato con gli altri Stati in sede di Consiglio europeo.

Le nuove funzioni affidate al Parlamento dal legislatore del 2012 necessitano di una disciplina di dettaglio che ne regoli in concreto il funzionamento e, non a caso, è la stessa legge n. 234 a rinviare in più punti alle disposizioni dei regolamenti parlamentari. Tuttavia, ad oggi, non si è ancora provveduto al necessario adeguamento dei regolamenti parlamentari alle novità derivanti dal Trattato di Lisbona e dalla legge n. 234³⁵. Nel frattempo, Camera e Senato hanno adottato procedure sperimentali interpretative dei regolamenti in vigore³⁶ che hanno consentito una parziale applicazione delle nuove disposizioni dando vita ad una prassi parlamentare attuativa essenzialmente indirizzata alla partecipazione al processo legislativo europeo attraverso la verifica sul rispetto del principio di sussidiarietà ed il c.d. “dialogo politico” con le Istituzioni europee e, in particolare, con la Commissione europea.

Le procedure sperimentali adottate dalla Camera e dal Senato relativamente alle procedure di intervento sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea e sulla verifica del principio di sussidiarietà differiscono tra loro. La procedura introdotta alla Camera affida alle Commissioni permanenti competenti per materia l'esame dei progetti legislativi europei e l'attività di indirizzo e controllo nei confronti del Governo, ma riserva in via esclusiva il controllo sul principio di

sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale (art. 83.3 TFUE). Il par. 2 dell'art. 12 prevede inoltre che, in materia di politica estera e di sicurezza comune e nei casi previsti dall'art. 31.2 TUE a riguardo, colui che rappresenta l'Italia nel Consiglio dell'Unione europea è tenuto ad opporsi ad una decisione per specificati vitali motivi di politica nazionale ove entrambe le Camere adottino un atto di indirizzo motivato in tal senso.

³³ La disciplina relativa al ruolo delle Camere in questo ambito è contenuta nell'art. 11, l. n. 234 del 2012. Sulla base degli artt. 42.2 e 48.6 TUE è prevista una riserva di legge per le decisioni che, in caso di unanimità in seno al Consiglio europeo, potrebbero trasformare la politica estera di difesa comune in una vera e propria difesa comune, per le decisioni relative alle modifiche della parte terza del TFUE relative a politiche e azioni interne dell'Unione, per la decisione sulle risorse proprie dell'Unione di cui all'art. 311.3 TFUE. Entro trenta giorni dalla trasmissione da parte del Consiglio europeo della raccomandazione di cui al citato articolo 42, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, il Governo sottopone alle Camere un disegno di legge recante l'adozione della decisione, accompagnandolo con una relazione illustrativa che dà indicazione della portata e delle finalità della decisione di cui si propone l'adozione, nonché del suo impatto sull'ordinamento italiano. Per tutte le c.d. clausole di passerella (la clausola di passerella generale e speciale in materia di diritto di famiglia) l'art. 11 richiede che le Camere siano informate della proposta e che entro sei mesi dalla trasmissione dell'atto adottino una “apposita deliberazione”, essendo quindi sufficienti atti non legislativi.

³⁴ Art. 48, par. 7. TUE.

³⁵ Sul punto, si rinvia al paragrafo 5.

³⁶ Tali procedure traggono la loro origine da due pareri della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati (del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio del 2010) e da una lettera del Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni permanenti, firmata il 1° dicembre 2009.

sussidiarietà alla XIV Commissione Politiche dell'Unione europea³⁷. Viceversa, la procedura sperimentale del Senato non separa il controllo di sussidiarietà da quello del merito svolto dalle Commissioni competenti per materia poiché prevede che a queste ultime spetti non solo l'esame delle proposte di legge europee nell'ottica del "dialogo politico" con la Commissione, ma anche il controllo di sussidiarietà, pur potendo la Commissione Politiche dell'Unione europea esprimere il proprio parere ed eventualmente sostituirsi alle Commissioni di merito qualora risultino inadempienti. Il procedimento previsto dal Senato appare quindi più fluido rispetto a quello della Camera poiché in esso il controllo di sussidiarietà, il dialogo politico con la Commissione europea e l'indirizzo al Governo coesistono all'interno del medesimo esame parlamentare svolto dalle Commissioni permanenti³⁸.

Le più recenti relazioni annuali della Commissione europea in materia di sussidiarietà e proporzionalità e di rapporti tra Commissione e parlamenti nazionali³⁹ segnalano un coinvolgimento dei parlamenti nazionali in continua crescita riguardo all'esame delle proposte di legge europee, con una netta prevalenza dei pareri nell'ambito del "dialogo politico" con la Commissione rispetto ai pareri motivati relativi al controllo di sussidiarietà. Nel 2013 i parlamenti nazionali hanno inviato alla Commissione 621 pareri scritti nell'ambito del dialogo politico e della procedura per il controllo sul principio di sussidiarietà. Di questi, il 14% (88 pareri) era costituito da pareri motivati in relazione al controllo di sussidiarietà. Particolarmente attivo, specie rispetto alla Camera, è risultato il Senato che nel 2012 si è collocato al secondo posto tra i parlamenti nazionali, con 96 pareri trasmessi, e nel 2013 al sesto posto, avendo trasmesso 36 pareri⁴⁰, elemento, questo, che sembra confermare l'efficacia della procedura sperimentale introdotta al Senato. Alla luce dello sviluppo del "dialogo politico" con la Commissione, entrambe le Commissioni Politiche dell'Unione europea di Camera e Senato hanno richiesto un miglioramento del *feedback* da parte della Commissione sull'effettiva influenza esercitata nel processo decisionale europeo dai pareri inviati dai parlamenti nazionali, proponendo che la Commissione indichi in futuro il modo in cui sono stati tenuti in considerazione⁴¹.

³⁷ La decisione presa dalla XIV Commissione sul controllo di sussidiarietà è trasmessa alle Commissioni competenti per materia che stanno analizzando il progetto di atto legislativo europeo, nonché al Presidente della Camera che trasmette alle Istituzioni europee il documento approvato dalle Commissioni competenti per materia e la decisione della XIV Commissione sui profili di sussidiarietà. Il documento approvato dalla XIV Commissione sul rispetto del principio di sussidiarietà può essere sottoposto all'Assemblea su richiesta del Governo, di un quinto dei componenti della medesima Commissione (ovvero di rappresentanti dei Gruppi in Commissione di pari consistenza numerica) o di un decimo dei componenti dell'Assemblea (ovvero di presidenti di Gruppi di pari consistenza numerica). Dopo la discussione in Assemblea si procede al voto del documento della Commissione.

³⁸ Si esprime a favore delle procedure sperimentali adottate dal Senato N. LUPU, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, cit., secondo cui il modello del Senato appare meglio riuscito rispetto a quello della Camera proprio dal punto di vista del riparto dei ruoli tra Commissioni di merito e Commissione politiche dell'Unione europea, in relazione all'esigenza di leggere il più possibile in modo unitario le varie forme di coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel *decision-making* dell'Unione.

³⁹ Per il 2014: Relazione annuale 2013 della Commissione europea in materia di sussidiarietà e proporzionalità COM (2014) 506, e Relazione annuale 2013 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali COM (2014) 507. Per il 2013: Relazione annuale 2012 della Commissione europea in materia di sussidiarietà e proporzionalità COM (2013) 566, e Relazione annuale 2012 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali COM (2013) 565.

⁴⁰ Di cui un parere motivato nel 2012 e due pareri motivati nel 2013. La Camera dei deputati si è collocata nel 2013 al diciannovesimo posto, con soli 6 pareri trasmessi e, nel 2012, al nono posto, con 15 pareri. Nel biennio 2012-2013 la Camera dei deputati non ha prodotto pareri motivati.

⁴¹ Si rinvia, a riguardo, all'esame delle due Relazioni annuali della Commissione svolto dalle Commissioni: Risoluzione della XIV Commissione permanente del Senato, Doc. XVIII n. 79, approvata il 6 novembre 2014, e Documento finale approvato dalla XIV Commissione Politiche europee della Camera il 16 dicembre 2014 in cui si sostiene che «le risposte della Commissione ai parlamenti nazionali dovrebbero indicare in modo circostanziato se e in che modo le osservazioni dei parlamenti nazionali sono state tenute in considerazione nel corso del processo decisionale europeo» e che «è auspicabile che le prossime relazioni annuali indichino, anche sulla base di esempi concreti, come i pareri dei parlamenti nazionali sono stati tenuti in considerazione dalla Commissione ed eventualmente dalle altre istituzioni europee nell'ambito del processo decisionale».

In relazione agli altri poteri parlamentari previsti dal legislatore del 2012, quali il potere di richiedere al Governo di impugnare un atto legislativo europeo davanti alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà, il “freno di emergenza”, le previsioni sulle procedure di revisione semplificata dei Trattati, si registra, sino ad oggi, una scarsa attenzione da parte delle Camere, confermata dalla mancata previsione di procedure sperimentali per quelle che sono ritenute delle disposizioni “straordinarie⁴²”.

L’insieme delle disposizioni richiamate, molte delle quali di derivazione europea, che assegnano alle Camere un ruolo autonomo nel processo decisionale europeo rispondono indubbiamente all’esigenza di accrescere il ruolo dei parlamenti nazionali al fine di elevare il tasso di democraticità del sistema e, come tali, vanno valutate positivamente. Tuttavia, un utilizzo sistematico di tali strumenti potrebbe generare alcune criticità nel raccordo tra Parlamento e Governo. Appare quindi indubbiamente opportuno che il Parlamento accresca le sue funzioni in questo ambito, evitando, però, di procedere in maniera eccessivamente autonoma e di spezzare il filo del rapporto (e del dialogo) con il Governo.

Per una fruttuosa partecipazione al processo decisionale europeo che tenga conto degli interessi del Paese, la strada migliore per il Parlamento sembra essere quella di utilizzare al meglio la leva dell’indirizzo politico e dei poteri di controllo nei confronti del Governo connessi, più in generale, alla verifica del rapporto di fiducia anche in relazione alle scelte di politica europea. Avvalersi, dunque, di tutti gli strumenti di cui è stato dotato nell’ambito della fase ascendente ma, soprattutto, accrescere il proprio ruolo all’interno del perimetro del rapporto con il Governo.

4. Brevi cenni al ruolo del Parlamento nell’attuazione del diritto dell’Unione: un quadro particolarmente problematico

La debolezza del ruolo del Parlamento italiano nella partecipazione agli affari europei sembra emergere ulteriormente nella c.d. fase discendente, relativa alle modalità di attuazione ed implementazione del diritto europeo. In un contesto in cui, da sempre, il ruolo del Parlamento italiano è stato marginale ed il centro nevralgico del meccanismo di recezione della normativa dell’Unione è stato individuato nel Governo⁴³, il principale intervento adottato dalla legge n. 234, vale a dire la sostituzione dell’obsoleto strumento della legge comunitaria che è stata “sdoppiata” in due distinti atti normativi – la legge di delegazione europea e la legge europea – pare aver addirittura accentuato la criticità della debolezza del ruolo del Parlamento in questo ambito, come hanno dimostrato le prime applicazioni della legge n. 234⁴⁴.

⁴² Come confermato dall’assenza di una disciplina di tali disposizioni nella proposta di riforma del Regolamento della Camera presentata dalla Giunta per il regolamento. Nell’allegato alla proposta di riforma della Giunta per il regolamento, su cui si rinvia al paragrafo 8, si ritiene infatti che tali disposizioni siano «straordinarie e non fisiologiche».

⁴³ Cfr. A. CELOTTO, voce *Legge comunitaria*, cit., 8 ss., che sottolinea la centralità del Governo nell’intera fase discendente sin dalla definizione della struttura e del contenuto della legge comunitaria annuale, dal momento che il Parlamento si limiterebbe a svolgere un ruolo sostanzialmente ratificatorio del disegno di legge del Governo; B. DE MARIA, *I rapporti tra Parlamento e Governo nell’attuazione delle norme comunitarie*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, 2008, 563 ss. che sottolineava come la legge comunitaria annuale, così come configurata dalle norme che la disciplinavano ed in considerazione dei contenuti che andava assumendo annualmente, trovava il proprio connotato più significativo nella tendenza a innescare e regolare processi normativi di adeguamento in ambito governativo; E. FERIOLI, *I pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti di recepimento della normativa comunitaria nella XIII legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento “consulente”. Dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Napoli, 2002, 73 ss.

⁴⁴ In generale, sul contenuto della l. n. 234 in relazione alla fase discendente e sullo “sdoppiamento” della legge comunitaria nella legge di delegazione europea e nella legge europea, si veda, C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione delle politiche dell’Unione europea*, cit.; D. PARIS, *Le leggi europea e di delegazione europea 2013. Osservazioni sulla prima attuazione dello “sdoppiamento” della legge comunitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2014; L. BARTOLUCCI, “*Legge di delegazione europea*” e “*Legge europea*”: obiettivi e risultati di una prima volta, in *Amministrazione in cammino*, 2014; M. SAVINO, *L’attuazione della normativa europea*, cit., 470 ss.

A più di due anni dall'intervento del legislatore del 2012, infatti, si delinea un quadro in cui la quasi totalità della trasposizione del diritto dell'Unione avviene mediante delega legislativa⁴⁵. La debolezza del ruolo del Parlamento si accentua sensibilmente se si considerano le modalità con cui si è proceduto a conferire le deleghe che, in molti casi, sono prive di specifici principi e criteri direttivi. La legge n. 234 del 2012 ha infatti individuato alcuni principi e i criteri direttivi generali validi per l'esercizio di ogni delega⁴⁶ che andrebbero, però, di volta in volta integrati dal Parlamento con specifici principi e criteri direttivi contenuti nelle deleghe conferite dalle leggi di delegazione europea ai fini dell'implementazione delle direttive europee nel nostro ordinamento.

La legge di delegazione europea 2013 (l. n. 96/2013) conteneva 40 direttive da trasporre e soltanto per 10 di queste sono stati previsti principi e criteri direttivi *ad hoc*. Con la legge di delegazione europea approvata nel 2014 (legge di delegazione europea 2013 "secondo semestre", l. n. 154/2014) vi è stato un lieve incremento rispetto all'anno precedente: su 19 direttive da attuare sono stati previsti specifici principi e criteri direttivi per 6 direttive.

Alla luce della bassa percentuale di principi e criteri direttivi specifici introdotti nelle due leggi, nonché della inevitabile genericità dei principi e criteri generali previsti dalla legge n. 234 e validi per tutte le deleghe, il primo biennio di applicazione dei nuovi strumenti ha confermato in pieno le problematiche della conformità con l'art. 76 Cost. già emerse in passato⁴⁷ e la tendenza a dotare il Governo di deleghe troppo ampie in materia di trasposizione del diritto dell'Unione. Governo che, di fatto, è quindi vincolato, nell'esercizio della delega, al rispetto dei principi contenuti nella direttiva stessa e, viceversa, assai poco condizionato dalle indicazioni provenienti dal Parlamento. Con il risultato che il margine di azione del decreto delegato appare indubbiamente ben più condizionato dalla maggiore o minore specificità della direttiva e dei suoi principi che non dal contenuto della legge di delega. Si assiste, così, nei fatti, ad una sorta di trasferimento dal legislatore italiano a quello europeo del compito di delineare i limiti all'azione legislativa del

⁴⁵ Come ha osservato la dottrina, l'utilizzo pressoché esclusivo della delegazione legislativa a scapito dell'attuazione diretta mediante legge è una tendenza costante che ha preceduto la legge n. 234 e che riguardava anche le leggi comunitarie, sebbene né la legge La Pergola, né la legge Buttiglione contenessero delle discipline più favorevoli all'uso della delegazione. Si veda, sul punto, A. CELOTTO, voce *Legge comunitaria*, cit., 4; G. TESAURO, *Procedura di adeguamento al diritto comunitario: problemi antichi e nuovi propositi*, cit., 387; E. STRADELLA, *Le deleghe legislative per finalità: il caso delle deleghe contenute nelle leggi comunitarie. Analisi delle deleghe comunitarie nella XIV e XV legislatura*, in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislature*, Padova, 2009, 144 ss.; A PITINO, *Verso una nuova legge comunitaria. Stato e Regioni tra l'attuazione del Titolo V e il nuovo Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Torino, 2005, 117 ss. A giudizio di A. CELOTTO, G. PISTORIO, *Diciotto anni di "legge comunitaria"*, cit., 61, la legge comunitaria sarebbe dovuta divenire la principale e privilegiata sede per attuare la grande maggioranza degli atti normativi dell'Unione.

⁴⁶ In riferimento ai principi e criteri direttivi generali, validi per ogni delega, si rinvia all'art. 32 della l. n. 234.

⁴⁷ Ha sottolineato questo aspetto A. BONOMI, *Le leggi comunitarie e la delimitazione dei principi e criteri direttivi per rinvio alle direttive comunitarie nelle materie coperte da riserva di legge (aspetti problematici)* in E. ROSSI (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa. Contributo all'analisi delle deleghe legislative nella XIV e nella XV legislature*, Padova, 2009, 293 ss., evidenziando come le leggi comunitarie annuali non contenessero principi sostanziali cui il Governo dovesse attenersi ma solo criteri direttivi assai vaghi, il che, a giudizio dell'A. generava una palese violazione dell'art. 76. Cost. A. ANZON DEMMIG, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, 2009, 36 ss., sottolinea come i problemi si pongano in particolare nei casi in cui la direttiva lasci un margine di azione molto ampio e quindi sia possibile scegliere tra diverse modalità di attuazione. In queste circostanze appare indubbiamente necessario l'intervento del Parlamento per orientare l'azione del Governo che altrimenti sarebbe eccessivamente libera e porrebbe delle criticità dal punto di vista del diritto costituzionale interno. Già in passato M. CARTABIA, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 2043 ss., aveva evidenziato i rischi di un paradosso per cui, in assenza di un intervento del Parlamento con i propri principi e criteri direttivi, il Governo, partecipando come legislatore al Consiglio dell'Unione europea, detterebbe a sé stesso all'interno delle direttive i principi ed i criteri da seguire nell'esercizio della delega. In relazione alle novità introdotte dalla legge n. 234, si è anche ritenuto che la scelta di prevedere nella medesima legge dei principi e criteri generali validi per tutte le future leggi di delegazione europea finisca per compromettere ulteriormente il ruolo del Parlamento e la possibilità di prevedere specifici principi e criteri direttivi. Si veda, sul punto, C. CUPELLI, *La nuova legge sulla partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2013, 415 ss.

Governo. Di conseguenza, laddove la direttiva lasci ampi margini di scelta nell'adeguamento agli Stati membri, la mancanza di specifici principi e criteri direttivi nella delega appare ancora più problematica alla luce dell'art.76 Cost.

Così come si è visto per le due leggi di delegazione europea, anche l'esame delle due leggi europee adottate nel biennio (legge europea 2013 e legge europea 2013-bis)⁴⁸ conferma la debolezza del Parlamento nella trasposizione del diritto UE. La legge europea è, infatti, lo strumento attraverso il quale il Parlamento può dare attuazione diretta ad atti normativi dell'Unione europea, oltre a modificare le norme dell'ordinamento oggetto di procedure di infrazione o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea⁴⁹ ed a modificare o abrogare le disposizioni statali in contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Sino a questo momento, la legge europea è stata utilizzata quasi esclusivamente per rimediare ai casi di non corretto recepimento della normativa dell'Unione. Nelle due leggi europee approvate sino ad oggi, infatti, l'utilizzo dello strumento che consente al Parlamento di dare attuazione diretta con legge agli atti dell'Unione è del tutto marginale. Dei 33 articoli di cui è composta la legge europea 2013, soltanto 2 prevedono l'attuazione diretta del diritto UE, mentre sono 4 su 32 i casi di attuazione diretta nella legge europea approvata nel 2014⁵⁰.

A conferma di una tendenza già in atto da molto tempo, il ruolo del Parlamento appare dunque indebolito nella fase discendente e, a differenza di quanto si può dire per la fase ascendente, la legge n. 234 non sembra aver concentrato i propri sforzi per rafforzare i poteri del Parlamento in questo ambito, avendo come primo interesse l'individuazione di strumenti che consentissero una più rapida e flessibile implementazione del diritto dell'Unione⁵¹. Il che, peraltro, appare giustificabile in considerazione del persistente problema del ritardo con cui l'Italia si adegua alla normativa dell'Unione.

Anche alla luce del primo biennio di applicazione delle norme della l. n. 234 relative alla fase discendente, sarebbe indubbiamente opportuno che le Camere utilizzassero meglio i mezzi di cui dispongono per non essere ridotte a spettatrici passive del processo di recepimento degli atti dell'Unione. Da questo punto di vista, risulta interessante la norma contenuta nell'art. 38 della legge n. 234 che consente al Parlamento, in casi di particolare importanza politica, economica e sociale, di sollecitare il Governo a presentare alle Camere un apposito disegno di legge privo di deleghe legislative finalizzato a dare attuazione diretta ad atti europei. Strumento che, ad oggi, non è ancora

⁴⁸ Ci si riferisce, rispettivamente, alla l. n. 97 del 2013 ed alla l. n. 161 del 2014.

⁴⁹ Attraverso la legge europea è inoltre possibile modificare o abrogare le disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Il contenuto della legge europea è disciplinato dal già richiamato art. 30, terzo comma, della legge n. 234.

⁵⁰ Ci si riferisce alla già richiamata legge europea 2013-bis, l. n. 161 del 2014. In entrambe le leggi, peraltro, nella maggior parte dei casi si è trattato dell'attuazione di normative europee che hanno portata limitata e dell'attuazione di regolamenti dell'Unione.

⁵¹ P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, cit., 839, ritiene che lo sdoppiamento della legge comunitaria, finalizzato a risolvere il cronico ritardo dell'Italia in ordine alla tempestiva attuazione del diritto dell'Unione, rappresenti un ritorno al passato ed attenui di molto il ruolo del Parlamento su questo versante: «ricordiamo tutti che all'inizio della nostra vicenda comunitaria era proprio la delega legislativa a fungere da strumento pressoché esclusivo per dare attuazione alla normativa comunitaria; strumento utilizzato peraltro in modo del tutto improprio e cioè per interi pacchetti di direttive e senza predisposizione di principi e criteri direttivi. Un ritorno al passato che potrebbe, nella prassi, concentrare tutta l'attenzione sulla legge di delegazione (vero motore dell'adeguamento agli obblighi europei) e destinare la legge europea, proprio quella nella quale le Camere assumono decisioni a diretto contenuto normativo, ad una sorte non dissimile da quella che è toccata all'attuale legge comunitaria (ritardi nell'approvazione, slittamenti e così via)». Peraltro, in relazione allo snellimento dei tempi di approvazione delle «leggi europee», C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, cit., 714, ritiene difficile valutare se all'atto pratico lo sdoppiamento o addirittura la tripartizione dei disegni di legge presentati ogni anno dal Governo potrà condurre ad una semplificazione degli strumenti e ad una loro rapida approvazione e sostiene piuttosto che, astrattamente, «il quadro normativo risulta decisamente più complesso al punto che si stenta a coglierne le potenzialità di snellimento e di riduzione dei tempi delle procedure interne di attuazione».

stato attivato ma che consentirebbe al Parlamento di richiedere per sé un ruolo più forte e attivo nel processo, selezionando gli atti europei che ritiene di maggiore importanza per il loro impatto sul piano interno.

5. Alcune brevi osservazioni sul possibile impatto della riforma dei regolamenti parlamentari e della riforma costituzionale

Le modalità con cui il Parlamento italiano partecipa agli affari europei sono influenzate, come ovvio, non soltanto dalla disciplina prevista dal legislatore e contenuta, da ultimo, nella legge n. 234, ma anche dai regolamenti parlamentari. Inoltre, avrebbe indubbiamente degli effetti anche in questo ambito, qualora giungesse a compimento, il processo di riforma costituzionale in atto.

Per quanto riguarda i regolamenti parlamentari, spetta a questa fonte la disciplina di dettaglio relativa al funzionamento della fase ascendente e discendente. Come si è accennato in precedenza, sul punto va rilevato che le Camere sono indubbiamente in ritardo poiché non hanno ancora provveduto ad adeguare i propri regolamenti alle significative novità previste dal Trattato di Lisbona ed alle nuove norme introdotte dalla legge n. 234 del 2012⁵². In mancanza del necessario adeguamento, le Camere hanno adottato procedure sperimentali interpretative dei regolamenti in vigore⁵³, con tutti i limiti che comporta il riferirsi a procedure non codificate.

In questo quadro di sostanziale incertezza si è inserita la proposta di riforma del regolamento della Camera adottata dalla Giunta per il regolamento nel gennaio 2014 come testo base per il proseguimento dei lavori di revisione⁵⁴. In relazione alle procedure di collegamento con l'Unione europea, la proposta di regolamento ha codificato molte delle procedure sperimentali già in uso presso la Camera, ma non appare particolarmente esaustiva e puntuale nel disciplinare tutti gli aspetti della materia⁵⁵.

Per quanto riguarda la fase ascendente, l'adeguamento al Trattato di Lisbona ed alla legge n. 234 avverrebbe codificando le procedure sperimentali in atto ed introducendo nuove regole per disciplinare gli strumenti che caratterizzano tale fase. A tale riguardo, si può innanzitutto notare che la proposta omette di specificare se vada esaminata tutta la mole di documentazione proveniente

⁵² Sulla necessità di adeguare i regolamenti parlamentari alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, si veda N. LUPO, *Qualcosa incomincia a muoversi sul fronte delle modifiche ai regolamenti parlamentari?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009; G. RIVOSECCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009; C. FASONE, *Qual è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui parlamenti nazionali?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2010; M. T. NIGRO, *Parlamento e Unione europea*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, 2009, 342 ss.

⁵³ Tali procedure, già richiamate nel paragrafo 5, traggono la loro origine da due pareri della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati (del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio del 2010) e da una lettera del Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni permanenti, firmata il 1° dicembre 2009.

⁵⁴ La proposta di riforma del regolamento della Camera è stata adottata dalla Giunta per il regolamento l'8 gennaio 2014 come testo base per il prosieguo dei lavori. Peraltro, il 23 ottobre 2013 la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato ha approvato una risoluzione sul rafforzamento della partecipazione del Senato alla formazione della legislazione europea in cui si auspicava un aggiornamento della prassi e delle disposizioni del regolamento al fine di valorizzare al meglio gli strumenti messi a disposizione dalla legge n. 234 (XVII leg. Doc XXIV, n. 11, 23 ottobre 2013). A tale risoluzione ha fatto seguito la proposta di modifica del regolamento del Senato, su alcuni aspetti della fase discendente, presentata da parte di alcuni senatori nel dicembre 2013 (XVII leg. Doc II, n. 22, 11 dicembre 2013). Sulla riforma e sul contenuto della proposta di riforma del Regolamento della Camera si rinvia a N. LUPO, *"Codificazione" dei precedenti o valorizzazione del Parlamento? I presupposti dell'ipotesi di riforma del regolamento della Camera e alcune possibili integrazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2014; R. IBRIDO, *Verso la "riforma Boldrini": processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2014; E. GRIGLIO, *La revisione del regolamento della Camera: un timido tentativo di ripensare gli strumenti di indirizzo e controllo*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2014.

⁵⁵ Per un esame dettagliato dell'ipotesi di riforma del regolamento della Camera in materia di procedure di raccordo con l'Unione europea, nonché delle sue criticità, si rinvia a L. BARTOLUCCI, C. FASONE, *Le procedure di raccordo con l'Unione europea: un bilancio in attivo, ma con qualche occasione persa*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2014; L. BARTOLUCCI, *"Legge di delegazione europea" e "Legge europea": obiettivi e risultati di una prima volta*, cit.

dall'Unione europea o sia invece preferibile – come appare auspicabile – operare una selezione e, in tal caso, a chi spetti l'importante compito di effettuare questa scrematura. In relazione al controllo di sussidiarietà, lo schema di regolamento assegna un sostanziale monopolio alla XIV Commissione per le Politiche dell'Unione europea e rischia, perciò, di depotenziare l'esame del merito che potrebbe essere svolto con più efficacia dalla Commissione competente nella materia trattata⁵⁶. Sul punto, appare più consona la disciplina sperimentale prevista al Senato che assegna un ruolo principale alla Commissione competente in materia cui può affiancarsi, nell'esame della proposta di legge europea, la XIV Commissione⁵⁷. Lo schema di regolamento, inoltre, omette di disciplinare alcune prerogative che il Trattato di Lisbona affida, come si è visto in precedenza⁵⁸, ai parlamenti nazionali quali il diritto di opposizione ad una decisione di revisione semplificata dei Trattati, le proposte relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali e la possibilità di presentare ricorso alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà⁵⁹. Nell'allegato alla proposta di riforma della Giunta per il regolamento si ritiene che tali disposizioni siano «straordinarie e non fisiologiche».

In relazione alla fase discendente, anche in questo caso con lo stesso obiettivo primario di velocizzare le procedure che contraddistingue la legge n. 234, lo schema di riforma del regolamento della Camera propone di introdurre un'apposita “sessione europea” dedicata all'esame del disegno di legge di delegazione europea nonché della relazione consuntiva annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. La sessione europea avrebbe una durata complessiva di quarantacinque giorni⁶⁰ e la procedura prevista per l'esame della legge di delegazione europea verrebbe estesa anche alla legge europea e all'eventuale seconda legge di delegazione europea. Sul punto, peraltro, è possibile esprimere delle perplessità, già evidenziate in dottrina⁶¹, sull'opportunità di creare “sessioni europee”, laddove, invece, sarebbe più opportuno che gli affari europei acquisissero sempre di più una dimensione quotidiana dell'attività politica e parlamentare alla luce della loro crescente importanza.

In considerazione dell'importanza dei regolamenti parlamentari nella disciplina relativa al funzionamento degli strumenti previsti dal Trattato di Lisbona e dalla legge n. 234, è senz'altro necessario un rapido adeguamento dei regolamenti di Camera e Senato. Peraltro, lo schema di riforma del regolamento della Camera attualmente in discussione appare poco coraggioso in questa materia e ancora legato ad un'«opzione minimalista»⁶² rispetto ai recenti sviluppi del processo di integrazione europea riguardanti il ruolo dei parlamenti nazionali. Particolarmente deboli, inoltre, risultano i raccordi con gli altri soggetti che concorrono a definire la posizione italiana in sede

⁵⁶ La procedura contenuta nell'art 127-bis della proposta di riforma del regolamento prevede, invece, ricalcando la procedura sperimentale, che il controllo di sussidiarietà spetti alla XIV Commissione, salvo il caso di rimessione in aula. Si veda, sul punto, L. BARTOLUCCI, C. FASONE, *Le procedure di raccordo con l'Unione europea: un bilancio in attivo, ma con qualche occasione persa*, cit., secondo cui in tal modo si accoglie una interpretazione assolutamente “restrittiva” del principio di sussidiarietà cioè legata ad una visione legalistica del principio e rigettando fin dal principio un'interpretazione “ampia”, che faccia leva anche sull'opportunità politica dell'atto, sulla proporzionalità dello stesso e sulla scelta della base giuridica e che, per più ragioni, pare preferibile, giacché sembra sposarsi – in maniera legittima – al c.d. “dialogo politico”.

⁵⁷ Sulle diverse procedure sperimentali introdotte da Camera e Senato si rimanda al paragrafo 3.

⁵⁸ Cfr. paragrafo 3.

⁵⁹ L'art., 42, par. 4, l. n. 234 del 2012 prevede infatti che “Il Governo presenta senza ritardo alla Corte di giustizia dell'Unione europea i ricorsi deliberati dal Senato della Repubblica o dalla Camera dei deputati avverso un atto legislativo dell'Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà, conformemente all'articolo 8 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Camera che ha deliberato il ricorso sta in giudizio per mezzo di chi ne ha la rappresentanza”.

⁶⁰ Secondo quanto previsto dall'art. 126-ter dello schema di regolamento.

⁶¹ Cfr. N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, cit., che evidenzia come la dimensione europea, data la sua crescente rilevanza e la molteplicità di ambiti che riguarda, difficilmente si presta ad essere condensata in apposite sessioni: essa si sviluppa lungo processi decisionali complessi ma continui che, costantemente vedono l'interazione tra istituzioni europee e istituzioni nazionali, senza rigide distinzioni in fasi.

⁶² Cfr. N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, cit.

europea: Senato, Governo, assemblee legislative regionali. Certamente negativa è poi la mancanza di strumenti che facilitino il coordinamento tra le due Camere e rafforzino il rapporto con il Governo. Si tratta di un aspetto che andrebbe invece adeguatamente disciplinato perché l'assenza di strumenti di raccordo non favorisce la capacità di presentare in sede europea una posizione che sia al contempo unitaria, forte e adeguatamente legittimata⁶³.

Per quanto riguarda, invece, il processo di riforma costituzionale in atto, l'aspetto che risulterebbe maggiormente innovativo in materia sarebbe legato alla creazione di un Senato rappresentativo degli enti territoriali. Una seconda Camera cui spetterebbe anche l'importante compito di raccordo tra Unione, Stato ed enti territoriali in relazione alla partecipazione italiana agli affari europei e la cui istituzione potrebbe colmare il *deficit* di partecipazione delle Regioni alle questioni europee che, pur essendo previste e disciplinate forme di coinvolgimento nel processo da parte dal legislatore, è risultato sino ad oggi piuttosto evidente⁶⁴.

Il testo di riforma costituzionale approvato dalla Camera il 10 marzo 2015 modifica l'art. 55 Cost. prevedendo, tra l'altro, che il nuovo Senato concorra all'esercizio delle "funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea" e che partecipi "alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea"⁶⁵. Il testo individua correttamente nel Senato rappresentativo degli enti territoriali il soggetto istituzionale che deve favorire il raccordo tra i diversi livelli di intervento

⁶³ Si veda, sul punto, L. BARTOLUCCI, C. FASONE, *Le procedure di raccordo con l'Unione europea*, cit.

⁶⁴ Sulla partecipazione degli enti territoriali alla fase ascendente e discendente si veda P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, cit.; M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari: commento alla legge 4 febbraio 2005*, cit., M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, cit., 905 ss.; N. LUPO, *Nationals and regional Parliaments in the EU decision making process, after the Treaty of Lisbon and the Euro crisis*, in *Perspectives on Federalism*, vol 5, issue 2, 2013; C. FASONE, *Towards New Procedures between State and Regional Legislatures in Italy, Exploiting the Tool of the Early Warning Mechanism*, in ID.; G. RIVOSCECHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Istituzioni del Federalismo*, 392 ss.; F. BIENTINESI, *Le Regioni nella formazione e nell'attuazione del diritto europeo*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008, 191 ss.; C. PENNACCHIETTI, *L'attuazione del diritto europeo da parte delle Regioni e delle province autonome dopo la l. n. 234 del 2012*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2014; P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo. Metodi e strumenti comuni di recepimento*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2013.; I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4, 2013; C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il parlamento e le assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *Federalismi.it*, 2013.

⁶⁵ Si fa riferimento al testo risultante dalle modifiche approvate dall'Assemblea della Camera il 14 febbraio 2015. Tale testo contiene delle modifiche rispetto alla versione approvata dal Senato l'otto agosto 2014 che interveniva sull'art. 55 Cost. prevedendo che il nuovo Senato esercitasse "funzioni di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica" e che partecipasse "alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea e ne valuti l'impatto". Da più parti si è comunque evidenziata una certa genericità in materia nelle varie versioni sino ad oggi presentate. Peraltro, nella prima versione del disegno di legge costituzionale presentata dal Governo, la genericità del testo era ancora maggiore e ci si limitava a stabilire che il Senato dovesse partecipare "alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea, senza riferimenti alle funzioni di "raccordo" del Senato. Sottolinea, a riguardo, ed in relazione alla prima formulazione del d.d.l., E. CATELANI, *Riforme costituzionali: un compromesso in una logica unitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2014, che questa formulazione appare abbastanza generica in considerazione del fatto che le competenze dell'Unione, dopo il Trattato di Lisbona, si sono molto ampliate sino ad influire su materie su cui l'interesse dei rappresentanti locali sembra assai limitato e comunque espressione dell'indirizzo politico, come ad esempio il settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e la cooperazione giudiziaria e di polizia. G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale "Renzi-Boschi"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2014, ritiene che tale formulazione richieda, per la sua, genericità, una disciplina largamente attuativo-integrativa ad opera di una fonte sub-costituzionale. Tuttavia, anche il nuovo testo dell'art. 55 Cost. approvato dal Senato l'8 Agosto 2014 è apparso, sul punto, ancora eccessivamente generico. Si veda, al riguardo, A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014, 13, che sottolinea la genericità di questa formulazione ed evidenzia l'ulteriore difetto di questa disciplina nell'assenza di un rinvio ad una legge che consenta di completare il quadro in svolgimento della scarna indicazione costituzionale.

rappresentando le istanze degli enti territoriali e consentendo, quindi, una migliore partecipazione degli stessi al processo di integrazione europea. Ulteriori forme di coinvolgimento del Senato negli affari europei vengono poi individuate nella sua partecipazione attiva all'approvazione della "legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", funzione legislativa, questa, che sarebbe esercitata collettivamente dalle due Camere, e nella ratifica dei Trattati dell'Unione europea, per cui si richiede l'approvazione di entrambe le Camere⁶⁶.

Il nuovo Senato dovrebbe pertanto svolgere essenzialmente un ruolo di raccordo tra l'Unione europea e le Regioni, con il compito di diventare il tramite delle osservazioni dei consigli regionali⁶⁷. Questo Senato, però, non potrebbe divenire il centro nevralgico ed il protagonista della partecipazione italiana alle questioni europee⁶⁸. Ciò in ragione della sua composizione delineata dalla riforma che non prevede l'elezione diretta dei senatori: trasferire le competenze in materia europea al Senato non risolverebbe il problema del *deficit* democratico dei processi decisionali europei che ha spinto l'Unione ad affidare più poteri e competenze ai parlamenti nazionali. Il punto di riferimento nella fase ascendente e discendente dovrebbe dunque divenire la Camera, diretta rappresentante della volontà popolare, anche in ragione del suo esclusivo rapporto di fiducia con il Governo di cui, invece, verrebbe privato il Senato. Camera che dovrebbe comunque operare in raccordo (e possibilmente in accordo) con il Senato rappresentativo delle istanze degli enti territoriali.

6. Conclusioni

Malgrado le più recenti evoluzioni si siano orientate nel senso di un rafforzamento delle sue competenze, il Parlamento italiano non svolge certamente, oggi, un ruolo da protagonista nella partecipazione del Paese agli affari europei.

⁶⁶ Il testo approvato dal Senato, ed in seguito modificato dalla Camera il 14 febbraio 2015, modifica, infatti, l'art. 70 Cost. All'art. 80 Cost., è stato poi aggiunto il seguente periodo relativo alla ratifica dei Trattati Ue: "Le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea sono approvate da entrambe le Camere". A riguardo, l'art. 87 modificato prevede che al Presidente della Repubblica spetti ratificare tali trattati previa autorizzazione di entrambe le Camere.

⁶⁷ Osserva a riguardo G. DE VERGOTTINI, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014, che il compito assegnato al Senato di farsi tramite delle osservazioni dei consigli regionali divenendo, così, lo snodo dei rapporti con l'UE, consentirebbe al Senato di ampliare il suo potere di intervento. Infatti, il Senato potrebbe esaminare e prendere posizione sugli atti normativi europei alla luce della sussidiarietà, estesa peraltro ai contenuti di merito degli atti, nelle materie di competenza regionale attraverso il coordinamento dei consigli regionali. Favorevole ad un ruolo più forte del nuovo Senato nell'ambito del controllo di sussidiarietà, sull'esempio della Camera dei Lord, A. BARBERA, *Sul disegno di legge costituzionale n. 1429 (Riforma del bicameralismo e del Titolo V)*. *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014.

In tema di rapporti con i consigli regionali, va segnalato che la XIV Commissione del Senato il 24 settembre 2014 ha già iniziato a muoversi in tale ambito ed ha adottato una risoluzione finalizzata a rafforzare la collaborazione tra la Commissione stessa e la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (XVII leg. Doc. XXIV n. 35, 24 settembre 2014). La Commissione propone di adottare in via sperimentale alcuni strumenti che consentano di rafforzare il raccordo con le assemblee legislative regionali quali, ad esempio: l'audizione dei rappresentanti della Conferenza delle assemblee legislative regionali presso la XIV Commissione per la discussione dei *dossier* europei; l'individuazione di una procedura *standard* che consenta di informare tempestivamente le Assemblee regionali in merito al Calendario delle sedute della XIV Commissione, al fine di permettere di far pervenire le loro osservazioni alla luce del controllo di sussidiarietà in tempo utile per l'esame parlamentare; l'impegno della XIV Commissione di evidenziare, nelle sue deliberazioni sulle singole proposte europee, i punti sollevati in merito dalle Assemblee legislative regionali.

⁶⁸ Sembra più favorevole ad affidare al nuovo Senato un ruolo determinante come «motore dell'uropeizzazione» del Paese, F. CLEMENTI, *Non un Senato "federale", ma un Senato "federatore"*. *Prime note sul disegno di legge di riforma costituzionale del Governo Renzi*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2014. A giudizio dell'A. il nuovo Senato potrebbe svolgere un ruolo determinante per il Paese sia nella fase ascendente che nella fase discendente e potrebbero quindi essergli riservate ulteriori competenze in materia, nella prospettiva di un Senato delle autonomie «a vocazione europea».

Volendo distinguere tra fase ascendente e fase discendente – pur nella consapevolezza della loro stretta interconnessione e dell'importanza che una esercita sull'altra⁶⁹ – in relazione alla prima si può affermare che la legge n. 234 ha indubbiamente rafforzato gli strumenti del Parlamento per consentirgli di accrescere le proprie prerogative in questo ambito. Su questo fronte, appare necessario un maggiore impegno da parte delle Camere per sfruttare al meglio tutti gli strumenti di intervento nella formazione del diritto e delle politiche europee previsti dal legislatore del 2012. La debolezza del Parlamento tende ad accentuarsi ulteriormente nella fase discendente, come hanno dimostrato i primi due anni di applicazione della legge n. 234. Come si è accennato in precedenza, lo “sdoppiamento” della legge comunitaria pare aver addirittura accentuato le criticità già esistenti in precedenza in relazione al ruolo del Parlamento in questo ambito.

Le modalità con cui avviene la partecipazione dell'Italia agli affari europei sembrano dunque essere un altro degli aspetti che confermano la netta tendenza, già in atto da tempo, ad un indebolimento del ruolo del Parlamento a scapito dell'esecutivo⁷⁰, pur in presenza, in questo ambito, di disposizioni legislative contenute nella legge n. 234 che consentirebbero una qualificata partecipazione delle Camere al processo di integrazione europea. Del resto, la progressiva “crisi” del Parlamento nella sua qualità di legislatore risulta pienamente confermata, come visto, anche dalle modalità con cui viene data attuazione nel nostro ordinamento al diritto dell'Unione. Ridimensionamento del ruolo del legislatore nazionale che appare ulteriormente accentuato, peraltro, dagli eventi connessi alla crisi economica. Al Parlamento (*rectius*, ai parlamenti nazionali) è stata sottratta in buona parte la funzione di bilancio a favore di un nascente governo comune dell'eurozona e, al tempo stesso, il Governo, anche in ragione della sua partecipazione esclusiva al governo dell'eurozona, ha assunto la piena responsabilità per l'adozione e l'implementazione delle misure ritenute necessarie per affrontare la crisi⁷¹. Se già da tempo il processo di integrazione europea ha significativamente ridotto lo spazio di intervento legislativo dei parlamenti nazionali, gli eventi della crisi hanno generato ulteriori forme di integrazione europea (più o meno volute, più o meno consapevoli) che sembrano ridimensionare ulteriormente i poteri del Parlamento a scapito del Governo e delle istituzioni sovranazionali.

Eppure, è al tempo stesso proprio nella partecipazione attiva al processo di integrazione europea che sembra possa emergere un nuovo spazio di azione per il Parlamento ed un suo rinnovato ruolo che ne rafforzi le prerogative nei confronti del Governo. Del resto, si tratta di un

⁶⁹ Sottolinea C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, cit., 712, come l'efficacia dei nuovi strumenti previsti dalla legge n. 234 per la fase ascendente dipenda dall'efficacia di tutto il sistema nel suo complesso, e che più saranno utilizzati gli strumenti della fase ascendente più sarà possibile realizzare una fase discendente in tempi ragionevoli. Alla luce dello stretto legame delle due fasi, N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, cit., si domanda se abbia ancora senso riproporre discipline normative basate su una rigida distinzione tra fase ascendente e fase discendente, distinzione sconosciuta in pressoché tutti gli altri ordinamenti.

⁷⁰ Fenomeno già da tempo registrato ed analizzato in dottrina, su cui si rinvia, tra gli altri, a G. AMATO, *La funzione di governo oggi*, in *Annuario 2001. Il Governo*, Atti del XVI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Padova, 2002, 259 ss.; P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, *ivi*, 193 ss.; S. FABBRINI, *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Il Filangieri, Quaderno 2010, Napoli, 33 ss.

⁷¹ Come sottolinea G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo. Relazione al XXIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013, *Il Governo*, a fronte della politica divisiva e conflittuale dei partiti e della frammentazione degli interessi rappresentati in Parlamento, assume la piena responsabilità per l'adozione e l'implementazione delle politiche e delle specifiche misure ritenute necessarie per affrontare la crisi in Italia e in Europa. «Il ruolo del Governo e soprattutto del suo Presidente non si esaurisce della sfera politico-istituzionale nazionale. I destini nazionali si giocano in Europa!». A giudizio dell'A. «si intravedono così i segnali di un processo di mutamento degli equilibri materiali sottesi all'assetto istituzionale: Presidente della Repubblica e Governo come le istituzioni in cui si ricompone, non senza difficoltà, l'effettivo potere di indirizzo politico, il rafforzamento della legittimazione e dell'autonomia istituzionale del Governo (...)». Per quanto riguarda la produzione normativa del Governo durante la crisi, si veda R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3, 2013.

passaggio decisivo anche per le sorti dell'Unione europea e per la sua legittimazione democratica, come conferma la scelta operata dal Trattato di Lisbona di rafforzare il ruolo dei parlamenti nazionali. Il Parlamento italiano dei prossimi anni dovrà necessariamente diventare un Parlamento maggiormente "europeizzato"⁷² che concentri la sua attenzione sugli affari europei esercitando in pieno i propri poteri di indirizzo e controllo nei confronti del Governo ed accrescendo la propria partecipazione nell'implementazione degli atti dell'Unione. Al tempo stesso, il Parlamento dovrebbe essere in grado di coinvolgere in misura maggiore l'opinione pubblica sugli sviluppi del processo europeo e di renderla informata in merito alle questioni all'ordine del giorno sulle quali è chiamato a decidere o ad indirizzare il Governo. In quest'ottica, occorre rafforzare in tutti gli organi parlamentari la consapevolezza che l'intervento nella formazione e nell'attuazione della normativa europea debba essere considerato come prioritario nell'attività parlamentare. Intervento che è, invece, ritenuto ancora oggi di importanza secondaria rispetto all'attività legislativa o di indirizzo riguardante gli "affari interni".

⁷² Anche nell'ottica di un rafforzamento dell'integrazione politica europea. Come sottolinea P. BILANCIA, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national Constitutional Law*, cit., 98, «a stronger European political integration must not bypass an effective Europeanization of National Parliaments, as representatives of the "European peoples" (with a final "s"), together with an European Parliament, that represents the "European people (without a final "s") or, better, the European citizens». Sul processo di europeizzazione dei parlamenti nazionali si veda A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014; A. MANZELLA., *Principio democratico e integrazione europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2006, 569 ss.; S. BROUARD, O. COSTA, T. KONIG, *The Europeanisation of domestic legislature. The empirical implications of the Delors' myth in nine countries*, London, 2012; K. AUDEL, A. BENZ, *The politics of adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems*, in *Journal of Legislative Studies*, Vol. 11, n. 4, 2005.